Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8253**

14. Wahlperiode 15. 02. 2002

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hartmut Schauerte, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), Dr. Hansjürgen Doss, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 14/8160 –

Kartellrechtliche Ermittlungen gegen Microsoft – wettbewerbspolitische und sektorale Auswirkungen auf den nationalen und europäischen Hard- und Softwaremarkt

Vorbemerkung der Fragesteller

Der US-amerikanischen Firma Microsoft werden von verschiedener Seite seit einigen Jahren massive wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen vorgeworfen, die sowohl auf den amerikanischen als auch auf den europäischen Märkten für Hard- und Softwareprodukte zu Nachteilen für andere Hersteller und einer Einschränkung der Konsumentensouveränität führen (vgl. z. B. Handelsblatt vom 5. November 2001 und 24. Januar 2002, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Januar 2002).

Angesichts der aktuellen Entwicklungen im Kartellstreit der US-amerikanischen Bundesregierung und US-amerikanischer Bundesstaaten gegen die Firma Microsoft und Bestrebungen der EU-Wettbewerbsbehörde, gegen die Firma Microsoft wegen eines möglichen wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens zu ermitteln, stellt sich die Frage, wie mögliche Wettbewerbsverzerrungen effektiv und effizient unterbunden werden können.

1. Liegen der Bundesregierung oder den Kartellbehörden Erkenntnisse über ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten der Firma Microsoft auf dem deutschen bzw. dem europäischen Markt vor?

Dem Bundeskartellamt als der für die Anwendung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zuständigen Behörde liegen momentan keine anhängigen Beschwerden über ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten von Microsoft auf dem deutschen Markt vor. In den Jahren 2000/2001 wurden von Verbrauchern oder Computerhändlern einige wenige Beschwerden gegen Microsoft wegen möglichen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung eingelegt. Insbesondere ging es dabei um die angebliche Verpflichtung des Computerhandels, Hardware ausschließlich mit Microsoft-Betriebssystemen

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 13. Februar 2002 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

auszustatten. Die zuständige Beschlussabteilung ist sämtlichen Beschwerden nachgegangen.

Die Ermittlungen in diesen Fällen haben jedoch keine Anhaltspunkte für eine Druckausübung von Seiten Microsofts auf die Händler, andere als die vorinstallierten Versionen von Microsoft-Produkten aufzuspielen, erbracht. Daher hat das Bundeskartellamt die Verfahren eingestellt.

Ein weiteres Verfahren betraf den Vorwurf, dass Microsoft mit ungerechtfertigten Drohungen und zivilrechtlichen Klagen wegen Urheberrechtsverletzungen versuche, vertraglich ungebundene Softwarehändler von dem günstigeren Bezug der OEM-Programme (Original Equipment Manufacturer) bei Zwischenhändlern abzuhalten. Bevor die Ermittlungen des Bundeskartellamtes abgeschlossen werden konnten, hat der Bundesgerichtshof (BGH) ein Urteil in einer vergleichbaren Sache zum OEM-Vertrieb gefällt (Urteil v. 6. Juli 2000 – I ZR 244/97). Der BGH hat in dem zitierten Zivilverfahren entschieden, dass Microsoft keine Schadensersatz- oder Unterlassungsansprüche gegen einen vertraglich nicht gebundenen Händler geltend machen kann, wenn dieser ausdrücklich als „OEM-Software“ gekennzeichnete Ware isoliert an einen Endverbraucher veräußert. Microsoft hat seine Bereitschaft zur Einhaltung dieses Urteils öffentlich verkündet. Das Bundeskartellamt hat daher auch dieses Verfahren eingestellt.

Am 2. August 2000 hat die Europäische Kommission ein Verfahren gegen Microsoft eingeleitet bezüglich wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen auf dem europäischen Markt (vgl. dazu Antwort auf Frage 5).

2. Wie beurteilt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die kartellrechtlichen Entwicklungen gegen die Firma Microsoft in den Vereinigten Staaten von Amerika?

Das kartellrechtliche Verfahren gegen Microsoft in den USA setzt andere Schwerpunkte als das Kommissionsverfahren. Zentraler Vorwurf ist, dass Microsoft seine marktbeherrschende Stellung bei Betriebssystemen für IBM-kompatible PC ausnutzt, indem es konkurrierende Softwareprodukte aus dem Bereich der sog. Middleware (Anwendungsprogramme, z. B. Internet-Browser Media-Player, Instant Messaging Software) durch Exklusivitäts- und Koppelungsvereinbarungen vom Windows-Betriebssystem ausgeschlossen hat. Nach der Feststellung eines Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung von Microsoft auf dem Markt für PC-Betriebssysteme hatte der zuständige Richter zunächst als Abhilfemaßnahme die Aufspaltung von Microsoft in zwei Unternehmen gefordert, von denen eines das Betriebssystem und das andere die Anwendungssoftware entwickeln und vermarkten sollte. Diese Aufspaltung wurde jedoch vor dem Berufungsgericht wieder aufgehoben. Der anschließende Vergleich zwischen Microsoft und der Bundesregierung der USA legt Regelungen bezüglich der Offenlegung geheimer Schnittstellen zwischen Anwendungssoftware und Betriebssystem, der Lizenzierungspolitik für urheberrechtlich geschützte Software sowie der Vereinbarungen mit den OEM-Herstellern fest. Allerdings sieht der Vergleich auch vor, dass Microsoft die Weitergabe technischer Informationen an Konkurrenten unter bestimmten Voraussetzungen verweigern kann, so dass sich bei der Umsetzung Auslegungsdifferenzen ergeben werden. Fünf Jahre lang soll ein technisches Komitee die Einhaltung dieser Regelungen überwachen. Bei Verstößen verlängert sich die Frist um weitere zwei Jahre. 9 der ursprünglich 20 US-Bundesstaaten, die mit der US-Bundesregierung gegen Microsoft geklagt hatten, haben diesem Vergleich (noch) nicht zugestimmt.

Das von Microsoft zur außergerichtlichen Einigung mit Privatklägern vorgeschlagene Angebot, in den nächsten fünf Jahren Computer, Software und Bar-

geld im Wert von zusammen mehr als 1 Mrd. Dollar an US-Schulen zu verschenken, könnte sogar eine Ausweitung des Monopols von Microsoft und eine Verdrängung des Konkurrenten Apple bewirken, der gerade im Bildungssektor über eine gute Marktstellung verfügt. Aus diesem Grund hat der zuständige Bundesrichter auch diese Vereinbarung abgelehnt.

3. Welche wettbewerbspolitischen und sektoralen Konsequenzen für die Hard- und Software-Industrie in Deutschland und der Europäischen Union erwartet die Bundesregierung, wenn es zu einem außergerichtlichen Vergleich kommt bzw. bei Fortführung des Verfahrens unter strengen Auflagen?

Solange die Microsoft betreffenden Verfahren in den USA nicht abgeschlossen sind, lassen sich die wettbewerbspolitischen und sektoralen Konsequenzen, die daraus für die deutsche und europäische Hard- und Software-Industrie folgen könnten, nicht abschätzen.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die derzeitige Wettbewerbssituation der deutschen Hard- und Software-Industrie?

Im Bereich der Mikroelektronik ist es in jüngster Vergangenheit gelungen, durch die europäischen Elektronik-Initiativen wie JESSI und MEDEA Deutschland und Europa auf ausgewählten, insbesondere für das System-Know-how wichtigen Gebieten in eine weltweite Führungsposition zu bringen und dort zu halten. In Deutschland hat sich im letzten Jahrzehnt die Situation der Elektronik vorteilhaft geändert. Durch gemeinsame Anstrengungen von Industrie, Forschung und öffentlicher Hand ist der Standort Deutschland zu einem weltweit anerkannten Partner und Treiber der Entwicklung von Halbleiter-Technologien, des Chip- und System-Know-how geworden, was an folgenden Beispielen sichtbar wird:

- Führende Position Deutschlands bei der Entwicklung und dem Einsatz von 300-mm-Wafern,
- führende Anbieter beim Bau neuer Fabriken und Reinräume,
- führend auf dem Gebiet System-on-chip für spezielle Bereiche (Automotive, Kommunikation, Chipcard),
- Spitzenposition bei der Einführung neuer Lithographie-Verfahren,
- mitführend auf dem Gebiet der Leistungselektronik,
- führende Halbleitermaterialhersteller sowohl im Si- als auch im GaAs-Bereich, gutes Potenzial in der Materialforschung für die Halbleitertechnik,
- starke mittelständische Geräteindustrie,
- einer der größten Mikroelektronikstandorte Europas in Dresden,
- wichtiger Standort für ausländische Investoren (z. B. FCM in Freiberg, AMD in Dresden, Melexis in Erfurt, Atmel in Heilbronn, Vishay in Itzehoe, Motorola in München, Philips in Böblingen und Hamburg),
- engagierte Halbleiter- und Equipment-Hersteller, die in MEDEA+ und PIDEA, aber auch international in SEMATECH eingebunden sind,
- international wettbewerbsfähige Forschung im Bereich der Magnetoelektronik.

Die Informationsgesellschaft mit ihrem wachsenden Bedarf an effizienter Identifikation, Verarbeitung und Speicherung von Informationen bewirkt eine rapide Zunahme der Zahl der Unternehmen, die Software- und Multimediaprodukte

erstellen und anbieten. Der Bereich der Softwareentwicklung in Deutschland zeichnet sich durch eine hohe Dynamik in einem ausgesprochen breiten Feld von Unternehmen aus, die Softwareprodukte vermarkten oder die Softwareentwicklungen für ihre eigenen Anwendungen durchführen. Insgesamt gibt es etwa 10 500 Unternehmen in der Software entwickelnden Primärbranche und rund 8 700 Unternehmen in den wichtigsten Sekundärbranchen Maschinenbau, Elektrotechnik, Fahrzeugbau, Telekommunikation und Finanzdienstleistungen.

Neben dieser schnell wachsenden Software-Primärbranche tritt die Bedeutung der Softwareentwicklung aber auch in allen Software-Sekundärbranchen immer deutlicher in den Vordergrund, wo eine wachsende Durchdringung aller Prozesse (z. B. Beschaffung), Produkte (z. B. Kraftfahrzeuge) und Dienstleistungen (z. B. Telekommunikation, Finanzdienstleistungen) mit Software verzeichnet werden kann. In nahezu allen Branchen ist die Kompetenz zur Erstellung von Software zur entscheidenden Kernkompetenz für die Wettbewerbsfähigkeit geworden.

Die Chancen Deutschlands als führender Produktionsstandort für Software in den Primär- und Sekundärbranchen sind gut. Während bei Systemsoftwareprodukten (z. B. Betriebssystemen) die Marktführerschaft inzwischen überwiegend im außereuropäischen Ausland (vor allem USA) liegt, hat Deutschland im Bereich der Anwendungssoftware eine günstige Ausgangsposition. Hier kann eine traditionell hohe Anwendungskompetenz und Ingenieurtradition in den Sekundärbranchen wie Maschinenbau oder Elektrotechnik und eine führende Produktionskompetenz zur Erstellung qualitativ hochwertiger, kundenangepasster Softwarespeziallösungen mit deutschem Systemdenken kombiniert werden.

Auch in der Forschung spielt Deutschland in einzelnen Bereichen eine durchaus führende Rolle und dies gilt auch für die praktische Umsetzung. Beispiele für nachhaltige Erfolge der bisherigen Forschungsförderung von Softwaresystemen sind:

- In der Anwendung des „Höchstleistungsrechnens“ in der Wirtschaft, speziell im Bereich der technischen Simulation und Prozesssimulation, steht Deutschland trotz fehlender eigener Rechnerentwicklung nach den USA weltweit mit an vorderster Stelle.
- Im Bereich „Intelligenter Systeme“ wurden mit Hilfe der Förderung in den letzten Jahren innovative Arbeitsplätze durch neu entwickelte Systeme der Handschrifterkennung/Dokumentverarbeitung und autonomer Roboter in erheblichem Umfang erhalten und neu geschaffen.
- Weltweit beachtete Erfolge wurden im Bereich der „Sprachverarbeitung“ mit dem inzwischen abgeschlossenen Leitprojekt Verbmobil erzielt. Allein aus diesem Projekt wurden 20 Spin-off-Produkte abgeleitet, es gab 7 Firmenausgründungen, 245 neue High-Tech-Arbeitsplätze wurden geschaffen und insgesamt 900 hochqualifizierte Fachkräfte wurden für die Wirtschaft und die Forschung ausgebildet. Verbmobil hat im Jahr 2001 den Zukunftspreis des Bundespräsidenten erhalten.
- Mit den im Jahr 1999 gestarteten 6 Leitprojekten zum Themenfeld „Mensch-Technik-Interaktion“ soll die Interaktion des Menschen mit dem Computer und mit anderen IT-Systemen von der Maus und der Menütechnik zur direkten multimodalen Interaktion mittels natürlich gesprochener Sprache, Mimik, Gestik, Haptik und Visualisierung erreicht werden. Damit wird sowohl wissenschaftliches Neuland betreten als auch ein großes – ggf. marktentscheidendes – Potenzial für Produkte der IT-Industrie und weiterer Industriezweige erschlossen. Die bisherigen Resultate: 36 Patentanmeldungen, 3 Start-up-Ausgründungen, die Entwicklung von 3 Spin-off-Produkten und 250 wissenschaftliche Veröffentlichungen.

- Das „Deutsche Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz (DFKI)“, mit Standorten in Saarbrücken und Kaiserslautern, welches mit einer Projekt-Anschub-Finanzierung des Bundes aufgebaut wurde und seitdem mit Projektmitteln unterstützt wird, hatte bisher 16 Firmenausgründungen auf dem hoch innovativen Gebiet der Wissensverarbeitung vorzuweisen und über 590 zusätzliche High-Tech-Arbeitsplätze sind aus dem DFKI heraus in Unternehmen, die mit dem DFKI zusammenarbeiten, geschaffen worden.

Es gibt zahlreiche Forschungsinstitutionen von internationalem Niveau sowohl im öffentlichen Bereich (z. B. einschlägige Informatikfachbereiche an Universitäten und außeruniversitäre Institute der Fraunhofer Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung – FhG – und der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften – MPG –) als auch im privatrechtlichen Bereich. Ebenso gibt es eine weltweit führende Umsetzungskompetenz in Form von Firmen der Primärbranche (z. B. Softwarehäuser) und Sekundärbranchen (z. B. Maschinenbauindustrie, Kraftfahrzeugindustrie, Telekommunikationsindustrie, Banken und Versicherungen). Auf dieser Basis kann eine umfassende Kompetenz in Deutschland auf- und ausgebaut werden.

5. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, wie die Wettbewerbsbehörde der Europäischen Kommission den Sachverhalt beurteilt und ob diese ein förmliches Verfahren gegen die Firma Microsoft einleiten will?

Das von der Europäischen Kommission am 2. August 2000 eingeleitete Verfahren gegen Microsoft hat im Gegensatz zu dem US-Verfahren nicht die wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen auf dem Markt für PC-Betriebssysteme zum Gegenstand, sondern bezieht sich auf den Markt für Netzwerk-Server. In ihren Beschwerdepunkten wirft die Europäische Kommission Microsoft die missbräuchliche Ausnutzung seiner marktbeherrschenden Stellung auf dem Markt für PC-Betriebssysteme mit dem Ziel vor, diese Position auch auf den Markt für Server-Software auszuweiten. Aufgrund diskriminierender Lizenzvergabepolitik an Wettbewerber auf dem Servermarkt und der damit verbundenen Weigerung, die nötigen Schnittstellen für die Interoperabilität zwischen Server- und PC-Betriebssystem preiszugeben, würden die Anbieter konkurrierender Server-Betriebssysteme, die innerhalb der Netzwerke auf die Kommunikation mit dem bei PC vorherrschenden Betriebssystem Windows angewiesen sind, behindert. In ihren ergänzenden Beschwerdepunkten vom 30. August 2001 hat die Europäische Kommission die Vorwürfe vor allem im Hinblick auf die Verweigerung der Interoperabilität zwischen Servern, Clients und Internet erweitert (Schnittstellen z. B. für Active Directory, Kerberos, Encrypted File System, Common Internet File System). Außerdem verfolge Microsoft eine missbräuchliche Lizenzierungspolitik, indem es Windows 2000 nur als „all-inclusive“-Paket mit sämtlichen Serverdiensten verkaufe, selbst wenn Kunden diese nicht nutzen wollten. Damit würden die Anreize, derartige Serverdienste von Dritten zu beziehen, wesentlich reduziert, da auf den Kunden doppelte Kosten zukämen. Überdies behindere Microsoft durch die unauflösliche Koppelung des eigenen Media Players an das marktbeherrschende Betriebssystem Windows die Konkurrenten des Media Players, die nicht über einen derartigen Vertriebsweg verfügen.

6. Hält die Bundesregierung das bestehende nationale und europäische Kartellrecht zur Gewährleistung eines freien Leistungswettbewerbs auf den Soft- und Hardware-Märkten für ausreichend oder sieht sie die Notwendigkeit, bei marktbeherrschenden Software-Produkten und -systemen ein verschärftes kartellrechtliches Instrumentarium zu entwickeln?

Das bestehende nationale und europäische Kartellrechtsinstrumentarium wird für ausreichend erachtet.

7. Bemüht sich die Bundesregierung, in ihrem eigenen Geschäftsverkehr offene Standards des Dokumentenaustauschs zu benutzen?

Die Bundesregierung betrachtet offene Standards als ein wichtiges Element zur Förderung des Wettbewerbs und der Innovation im Softwaremarkt. Die Bundesregierung strebt deshalb die Nutzung offener Standards auch in ihrem eigenen Geschäftsverkehr an. Der „Interministerielle Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung“ (IMKA) hat sich hinsichtlich des Austausches von Dokumenten, die nicht weiterverarbeitet werden sollen, auf das „Porable Document Format“ (PDF) als Datenaustauschformat verständigt. In Geschäftsprozessen, z. B. im eGovernment, setzt die öffentliche Verwaltung nach einem Beschluss des „Kooperationsausschusses ADV Bund/Länder/Kommunaler Bereich“ (KoopA ADV) auf die „eXtensible Markup Language“ (XML).

8. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit ihrem Amtsantritt ergriffen, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Software- und IT-Industrie, die nach Experteneinschätzung seit mehr als einem Jahrzehnt international keine Rolle mehr spielt, nachhaltig zu stärken?

Die Bundesregierung hat in ihrem Aktionsprogramm „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“ vom September 1999 die zahlreichen Maßnahmen zur Entwicklung der Informationsgesellschaft in Deutschland gebündelt und damit auch wesentlich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Software- und IT-Industrie beigetragen.

Vor allem die Rahmenbedingungen für die deutsche IT-Wirtschaft haben sich deutlich verbessert. Im Dezember 2001 trat das Gesetz zum Elektronischen Geschäftsverkehr (EGG) in Kraft.

Es enthält wichtige Änderungen des Teledienstegesetzes (TDG) und des Teledienstedatenschutzgesetzes (TDDSG). Auch die Aufhebung von Rabattgesetz und Zugabenverordnung ist hier zu nennen. Ein weiterer wichtiger Schritt war das Signaturgesetz, das im Mai letzten Jahres in Kraft getreten ist. Damit gehört Deutschland zur Spitzengruppe in der EU.

Durch die Einführung der Green-Card hat die Bundesregierung dazu beigetragen, den aktuellen Mangel an IT-Spitzenkräften in Deutschland zu lindern. Bis heute sind mehr als 10 000 Green-Cards erteilt worden. Dies ist vor allem der IT-Industrie zugute gekommen. Gleichzeitig wurde eine Qualifizierungsoffensive gestartet, die auch auf mittlere und lange Sicht die Fachkräftebasis im IT-Bereich sichern soll.

Auch durch zielgerichtete Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten kann die deutsche IT-Industrie weiter gestärkt werden.

Die Bundesregierung hat die bis 1998 praktizierte jahrelange Stagnation der IT-Forschungsmittel und die ungenügende Bewertung der Softwareentwicklung in Deutschland beendet. Seitdem gibt es deutliche Steigerungsraten in den Fördermitteln. Die Bundesregierung wird in Kürze ein neues Förderprogramm IT-Forschung 2006 starten und hierfür in den Jahren 2002 bis 2006 Projektmittel im Umfang von ca. 1,5 Mrd. Euro und in gleicher Höhe für die institutionelle Förderung zur Verfügung stellen. Die Förderung der Softwareentwicklung wird darin ein Schwerpunkt sein. Die Förderthemen orientieren sich am Forschungsbedarf des breiten Feldes der softwareentwickelnden Unternehmen in Deutschland.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333